Comisión Especial de Asuntos Municipales
S/C

Versión Taquigráfica N° 1274 de 2017

AUTORIDADES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de octubre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Gabriela Barreiro.
MIEMBROS:	Señores Representantes Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Armando Castaingdebat, Gustavo Da Rosa, Oscar De los Santos, Raúl Sander y José Yurramendi.
CONCURRE:	Señor Senador Omar Lafluf.
INVITADOS:	Autoridades del Tribunal de Cuentas, contadora Susana Díaz, Presidenta; doctor Santiago Fonseca, Director de la División Jurídica; doctor José Luis Vera, Director de Gobiernos Departamentales; contador Patricio Young, Director de la División Auditoría.
SECRETARIA:	Señora Graciela Morales.
PROSECRETARIA:	Señora Adriana Cardeillac.
ASISTENTE TÉCNICO:	Dr. Ernesto Abisab

SEÑORA PRESIDENTA (Gabriela Barreiro). Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a la delegación del Tribunal de Cuentas, integrada por la presidenta, contadora Susana Díaz; el director de la División Jurídica, doctor Santiago Fonseca; el director del Departamento de Gobiernos Departamentales, doctor José Luis Vera y el director de la División Auditoria, contador Patricio Young.

En la reunión del día de hoy, contamos con la presencia del senador Omar Lafluf Hebeich.

Esta Comisión está realizando un seguimiento de la ley de descentralización y participación y hemos hecho encuentros regionales que nos han ocasionado algunas dudas con respecto a las competencias y características de los ordenadores primarios y secundarios. Por eso invitamos a las autoridades del Tribunal de Cuentas a este ámbito, a quienes agradecemos su participación. Asimismo, quisiéramos que se nos aclarara el significado de los ordenadores especiales.

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑORA DÍAZ (Susana). Buenas tardes: los agradecidos somos nosotros. Realmente nos encanta que nos convoquen a este ámbito, en especial por un tema tan sensible, que ha tenido tantas modificaciones y que a nosotros también nos ha traído una cantidad de interrogantes. Hemos debido tomar posiciones sobre temas que de pronto en la normativa que, como ustedes saben, siempre trata de ser lo más ajustada posible, pero no lo logramos; desde siempre trabajo en leyes de presupuesto y toda la vida hemos vivido la misma situación: cuando llegamos a la aplicación, tenemos problemas , no están suficientemente claros o se prestan a más de una interpretación.

Estamos encantados de estar aquí presentes; este es un tema por el cual nunca nos habían llamado. Jamás se convocó al Tribunal por asuntos relativos a los gobiernos departamentales, y menos a los municipios.

Hoy nos acompaña la persona más conocedora sobre esta materia; por lo tanto, pediría que hiciera uso de la palabra el director del Departamento de Gobiernos Departamentales, doctor Vera, quien es el que lidia en primera instancia con todos los problemas que ustedes nos plantean.

SEÑOR VERA (José Luis). Quiero empezar diciendo que como Tribunal de Cuentas nos enfrentamos a distintos cambios legislativos que hubo en materia de municipios. Por eso, quizás valga la pena mencionar los tres grandes pasos que existieron en la legislación. El primero fue la Ley Nº 18.567, llamada de descentralización, que no cumplió con lo que anunciaba. Desde el punto de vista jurídico, la palabra descentralización tiene determinadas connotaciones y características que no se plasmaron en esa ley. Prestigiosa doctrina, como el doctor Carjarville, Julio Gutiérrez, Durán Martínez o el fallecido profesor Martins, en su momento tildaron a esta ley de incurrir en inconstitucionalidades. Esto lo voy a dejar de lado porque, en definitiva, los hechos pasaron por encima de esa aplicación normativa, los municipios existen, están creados y funcionando. Por lo tanto, no voy a profundizar respecto a que en su momento la doctrina tildó como inconstitucionales a varias de las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.567.

Decimos que fue una descentralización frustrada porque esa primera ley no pasó de ser una desconcentración; por lo tanto, no era cierto que allí se estableciera un tercer nivel de gobierno: los municipios eran un organismo desconcentrado de la intendencia. El Tribunal de Cuentas tuvo que estudiar esta ley y fijar una posición.

Quizás es bueno que yo repase algo de lo que en su oportunidad disertamos en Asucyp sobre el tema de los municipios como ordenadores de gasto. Partimos de la norma constitucional, concretamente del literal B), del artículo 211, que dice: "Compete al Tribunal de Cuentas: Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos". Y más adelante el mismo artículo manifiesta: "Si el ordenador respectivo insistiera, lo comunicará al Tribunal sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto". Es importante retener esto, por lo que voy a decir más adelante, porque quien ordena un gasto, y luego es observado, es quien debe reiterarlo. Esto viene a cuento porque, en algunas instancias en las que el Tribunal hizo observaciones, en muchas intendencias el intendente salió a reiterar un gasto que había dispuesto el municipio. Esto no debe ser así: el gasto tiene que ser reiterado por quien lo ordenó.

Al analizar la ley, partíamos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, Tocaf, en cuyo artículo 26 se expresa: "Son ordenadores primarios de gastos, hasta el límite de la asignación presupuestal, los jerarcas máximos de toda Administración". Y en el artículo 28 se manifiesta: "Son ordenadores secundarios de gastos, los titulares de órganos sometidos a jerarquía" y normalmente tienen un tope que, en principio, es el máximo de las abreviadas. En algunos casos, algunas intendencias le dan a los ordenadores secundarios hasta el doble de la abreviada.

Analizando la Ley N° 18.567, advertimos que en el artículo 12, que refiere a las atribuciones de los municipios, se expresa: "Ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal". Por el artículo 14 de la misma ley, los pagos son ordenados por los alcaldes.

En el artículo 17 de esta primera ley, se plantea que contra los actos de los municipios se admitirán los recursos de reposición y subsidiariamente de apelación ante el intendente.

Entonces, la primera conclusión es que en función de la Ley N° 18.567, y de la forma de impugnación que se establece, se trataba de un órgano sujeto a jerarquía, claro que limitado al hecho de que alguien impugne la

resolución del municipio, porque si nadie lo hace, el intendente no la puede dejar sin efecto. Es necesaria la vía del recurso interpuesto por alguien a determinada resolución para que el intendente, a través de la apelación, pueda revocarla por razones de mérito y legalidad.

En estas normas vemos que el límite para ordenar gastos del municipio es el de la asignación presupuestal y, como dijimos, es un órgano sometido a jerarquía. Por eso la primera posición del Tribunal de Cuentas respecto a la Ley N° 18.567 fue que los municipios no eran ordenadores primarios, como dice el Tocaf, porque están subordinados al intendente: no son los jerarcas máximos. Tampoco son ordenadores secundarios porque, a diferencia de estos, el único límite que tienen es la asignación presupuestal, como dice la ley. Entonces, no son ordenadores primarios, ni secundarios. De ahí la conclusión del Tribunal: recién la presidenta habló de "ordenadores especiales", término que no usamos mucho, pero lo cierto es que no se les aplica la clasificación del Tocaf, porque no coinciden con la definición ni de primario, ni de secundario. Simplemente es un ordenador, por voluntad directa del legislador, con determinadas potestades.

Ahora bien, había una consecuencia práctica: al no ser primarios ni secundarios, no pueden delegar su competencia porque, para ello, se requiere una norma expresa y los únicos que pueden hacerlo son los ordenadores primarios y secundarios, de acuerdo con el Tocaf y según los casos. Ahí hubo problemas prácticos porque los Municipios querían delegar. Sugiero que revisen el tema y vean que los concejales son honorarios; son vecinos que con todo cariño por su localidad se postulan a una actividad que es gratuita. Los Municipios querían sacarse trabajo de encima, con legítimo derecho, y delegarlo en el alcalde, pero les decíamos que no pueden hacerlo porque no hay ninguna norma que los autorice y porque además el alcalde es ordenador de pagos, no de gastos por sí solo. Teníamos esas dificultades y hay una que seguimos teniendo ahora con las vueltas que tuvo la legislación y es que, según las excepciones que establece el artículo 33 del Tocaf, solamente pueden realizar contrataciones por vía de excepción al principio de la licitación pública, o sea contrataciones directas por cualquier monto, pero según ese mismo artículo, los únicos que pueden hacer contrataciones por vía de excepción son los ordenadores primarios; si no son primarios, no van a poder utilizar las causales de excepción que establece el Tocaf. Por otra parte, el artículo 38 del Tocaf nos dice que los arrendamientos de obra solamente los pueden hacer los ordenadores primarios, y si no es primario, tampoco el Municipio podría hacer arrendamientos de obra. Esa fue la posición del Tribunal de Cuentas con esas dificultades.

Luego, se sanciona la Ley Nº 19.272 de 2014, a cinco años de vigencia de la ley anterior. La deroga e introduce cambios muy significativos, y el más grueso es que ahora sí hay descentralización. Hay descentralización y el Tribunal de Cuentas, vio que el Municipio era un órgano descentralizado porque el régimen recursivo que se le aplicó originalmente en la Ley Nº 19.272 era igual al de los servicios descentralizados. Hay descentralización, autonomía y la doctrina también está de acuerdo con el Tribunal porque el doctor Martins también lo sostuvo. Ahora sí lo agrego yo puede hablarse en 2014 de tercer nivel de gobierno, pero la ley decía que algunas de estas normas fundamentales recién iban a entrar en vigencia en julio de 2015. Vamos a ver que tuvieron muy corta vida, porque si bien entraron en vigencia en julio de 2015, en diciembre de 2015 ya las modificaron, o sea que duraron cuatro meses. En forma extra jurídica, porque trascendió y nos llegaron las informaciones estamos en contacto con todas las Intendencias , sabemos que un grupo de intendentes planteó su inquietud no al Tribunal de Cuentas acerca de las potestades que con esta nueva Ley Nº 19.272 tenían los Municipios. Les parecía que podían llegar a destruir el presupuesto municipal porque si pueden ordenar gastos, y esos gastos se observan por falta de disponibilidad presupuestal, por ejemplo, pueden reiterarlos, y si eso fuera una escalada podría llegar un Municipio esto no sucedió ni estuvo cerca de suceder a alterar el equilibrio y la suerte de su presupuesto departamental. En primera instancia, cuando se nos vino a plantear eso por parte de algún intendente, le dijimos que la Ley Nº 19.272 estaba dando la misma facultad que él tenía como intendente. Él también como intendente puede destruir el presupuesto departamental por razones prácticas, justificadas de hecho, aunque no sean jurídicas, por necesidades impostergables de realizar gastos y gastar por encima de lo autorizado, sin disponibilidad. El tribunal lo va a observar y el intendente lo va a reiterar, y así puede también llegar a un exceso y alterar el presupuesto. Esa inquietud de los intendentes prosperó porque en una ley de presupuesto nacional, la Nº 19.355, de diciembre de 2015, se introdujeron dos modificaciones a la ley de Municipios. Quiero decir que ni en la Ley Nº 18.567 ni en la Ley Nº 19.272, ni en las modificaciones de la Ley Nº 19.355 el Parlamento no consultó al Tribunal de Cuentas lo estábamos hablando con la presidenta antes de entrar y por eso nos congratula en grado sumo que el Parlamento nos consulte y quiera escuchar nuestra opinión en materia de una modificación legislativa que puedan llegar a plantear.

Ahí llegamos a la Ley Nº 19.355. En términos de descentralización, la modificación de los artículos 682 y 683 son un retroceso de la descentralización, es más, barre con ese concepto; deja de haber descentralización en materia municipal. No tuvimos acceso a la discusión parlamentaria, aunque sabemos que esos dos artículos fueron propuestos por el Poder Ejecutivo. A veces, es muy difícil acceder a las discusiones de los artículos, o se votan en bloque o no se encuentra el informe de la Comisión. A veces es muy útil lo que dicen los legisladores en sala, pero en este caso no lo encontramos. Estos dos artículos modificaron dos artículos de la Ley Nº 19.272, el 17 y el 19. El artículo 17 era el de la forma recursiva; la Ley Nº 19.272 asumía una fórmula igual a la de recurrir actos de servicios descentralizados y vuelve a la fórmula original de la Ley Nº 18.567, es decir, a que los actos de los Municipios admiten recursos de reposición y apelación subsidiariamente ante el intendente. Con esto el Municipio vuelve a estar ordenado jerárquicamente abajo del intendente.

Por otro lado, el artículo 683 modificó el artículo 19. Este artículo derogó un inciso de la Ley Nº 19.272 que condicionaba al hecho de que hubiera en el presupuesto municipal programas para cada municipio a los dineros que iban a venir de la administración central. Eso era tildado de inconstitucional porque las partidas que asigna la Constitución del presupuesto nacional a los Municipios no la sujeta a ninguna condición. Acá aparecía una ley que decía que cada Municipio debía tener programas en los presupuestos departamentales. Eso se corrigió y se eliminó ese inciso. La idea de ese inciso era porque muchas Intendencias estaban remisas en hacer sus presupuestos poniendo un programa para cada Municipio. De todas maneras, el Tribunal fue encauzando eso y observando presupuestos por ese motivo y, ahora, prácticamente la mayoría de los departamentos hace su presupuesto asignando programas a cada municipio.

Luego, agregó una modificación que decía: "La gestión de los Municipios se financiará: 1) Con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a Municipios en los presupuestos quinquenales y de las cuales los Municipios son ordenadores de gastos" esto lo decía la otra ley también "con los límites que aquel fijará […]". El agregado es: "con los límites que aquel fijará".

En la disertación que hice en Asucyp sobre este tema, en el departamento de Treinta y Tres, hace dos años, pregunté: "¿Quién me sabe responder quién es 'aquel'?" Eso lo tuvimos que discutir y ver teniendo presente que la norma termina diciendo: "con los límites que aquel fijará y de acuerdo con lo previsto en el numeral 3) del artículo 12 de la presente ley". Y el numeral 3) del artículo 12 refiere a los límites de la asignación presupuestal.

¿Qué hizo el Tribunal de Cuentas? Analizó estas dos modificaciones. Se dio cuenta de que no estaba más un municipio como órgano descentralizado sino que volvía a ser un órgano desconcentrado, que estaba sujeto a jerarquía y que, de acuerdo con la definición del Tocaf, no podía ser ordenador primario y tampoco secundario como pasaba con la primera ley , porque el Tribunal entendió que el límite es la asignación presupuestal. El Tribunal interpretó que en la frase: "con los límites que aquel fijará", el sujeto omitido de acuerdo con la redacción es el presupuesto. O sea que esa es la interpretación que aprobó y comunicó el Tribunal en diversas consultas creo que ustedes las tienen : una muy importante de la Junta de Río Negro y, otra, de la Mesa Nacional de Municipios.

Entonces, a efectos de la interpretación que hizo el Tribunal de Cuentas, este agregado: "con los límites que aquel fijará", no cambió nada. Aquel es el presupuesto, y son los límites que dice el presupuesto. No nos escapa que la intención pudo haber sido otra, que pudo haber sido que el intendente le puede fijar límites, lo cual ya era retroceso más retroceso, porque hasta le pone límites de lo que pueden gastar, como si fuera una dependencia común y corriente. Pero eso no se plasmó en el texto; tal como está el texto, lo interpretábamos de esa manera.

El Tribunal tuvo una posición con la primera ley, una posición con la segunda y, con las modificaciones de la Ley N° 19.355, volvió a la posición original; no son primarios ni secundarios. Solo que el Tribunal dijo: aquellos municipios que hubieran delegado, en funcionarios del municipio o en el propio alcalde, potestades para gastar y siempre que lo hubieran hecho con la votación que se requiere es decir, que dentro de las mayorías del municipio estuviera el alcalde incluido , esas delegaciones eran legítimas, pero a partir de esta norma ya no puede hacer otras. Esa fue la intención del Tribunal.

Lo expresado fue por el tema planteado relativo a ordenadores. Sin embargo, con la venia de ustedes, quisiera mencionar dos temas más.

Uno de ellos es la dificultad que nos plantea el Tocaf que ya mencioné en cuanto al artículo 33, referido a causales de excepción y, al artículo 38, relativo a arrendamiento de obra, que dice que solamente pueden hacerlo los ordenadores primarios. El Tribunal está tratando de juntar y lo habló en el Parlamento posibles modificaciones a sugerir al Parlamento para modificar el Tocaf. Dentro de las que estamos estudiando, podría ser que en materia de causales de excepción, en lugar de "ordenadores primarios" diga "ordenadores primarios y municipios" y, en lugar de "arrendamiento de obra pueden hacerlo los ordenadores primarios" diga que "el arrendamiento de obra pueden hacerlo los ordenadores primarios y los municipios", pero eso todavía no está vigente.

El otro, es una dificultad que solamente puede llegar a resolverse vía legislativa. Es dificilísimo interpretar qué son competencias del intendente y qué son competencias del municipio. ¿Por qué? Porque los artículos de la Ley N° 19.272, que refieren a eso son tremendamente confusos. Hay un primer artículo, que la doctrina analizó, que dice qué es la materia departamental. Ese artículo, exista o no exista, no dice nada. Materia departamental va a ser la que las leyes le asignen. No cumple con el mandato constitucional que era deslindar la materia departamental de la municipal. Cuando habla de la departamental dice vaguedades, pero no dice cuáles son.

En materia de los municipios se abren tres artículos que plantean tremenda confusión: uno habla de materia municipal, otro de atribuciones y, otro, de cometidos. Pero, además, y por si fuera poco porque son conceptos confusos , un verbo que utiliza acá lo cambia más adelante, y termina diciendo: "sin perjuicio de las atribuciones de la intendencia"; entonces, el mareo es absoluto. Y esto, indefectiblemente, provoca problemas en el relacionamiento de los intendentes con los municipios: "Esto es mío, esto es tuyo".

No quiero personalizarlo en el intendente, sino que lo voy a personalizar más abajo. El intendente tiene directores: director de obra, director de limpieza, etcétera. Son esos directores los que reivindican sus potestades. "¿Cómo voy a cederlas frente al municipio? ¿Hasta dónde voy yo y hasta dónde se puede meter el municipio en lo mío?".

El Tribunal ha señalado en las consultas que lo que quiere el legislador es que haya coordinación. Coordinación implica que organismos públicos tienen que coordinar sus actividades, dentro del marco de la ley, pero coordinar. Ninguno le impone al otro, sino que coordinan. Voy a citar un ejemplo que no existe en otros departamentos. Montevideo dictó resoluciones, al amparo de estas normas, y dijo qué cosas pertenecen a la Dirección de Espacios Verdes y qué cosas corresponden a los municipios, y dictó toda una resolución que fue convalidada por la Junta. ¿Qué hizo? Dijo, por ejemplo, que en Montevideo las avenidas principales son competencia de la intendencia y no de los municipios. Por ejemplo, los municipios que están sobre Bulevar Artigas no tienen ninguna competencia sobre la avenida. Hizo un listado de los parques y de las plazas importantes y dijo: "Estos parques y estas plazas las maneja la intendencia. El resto de lo que está en el municipio, parques más chicos o plazas que no están mencionadas allí, las maneja el municipio". Y la resolución de intendente de Montevideo, además, dice que eso lo hizo en acuerdo con los alcaldes. La única oposición allí es que, en realidad, el acuerdo no tendría que haber sido con los alcaldes sino con los municipios, pero es una tarea de coordinación. Cuando no la hay, hay problemas, luchas, quejas, rebeldías, dificultades, etcétera.

Después está la dificultad natural que mencionaba al principio de cómo interpretamos lo que ya está. El Tribunal ha logrado interpretar, pero en las consultas siempre dijo: "Depende del caso concreto". Tenemos que ir a ver el caso concreto. La pregunta de la Mesa del Plenario Nacional de Municipios era: "¿Cuáles son las competencias de los municipios?" Tenemos que ir al caso concreto; es imposible darla por adelantado porque hay dificultades en la norma. Sin embargo, el Tribunal ha detectado que algunas pequeñas competencias son privativas de los municipios. Por eso hablamos de un órgano desconcentrado con algunas competencias privativas; otras competencias son compartidas y, entonces, vienen los problemas porque hay que definir cómo se coordina.

Otro tema tiene que ver con los verbos. Si en un artículo me hablan de mantenimiento y, en otro, me cambian el verbo y ponen "conservación", ya estoy en problemas.

En cuanto al mantenimiento de redes viales el Tribunal ha interpretado que un municipio puede hacer bacheo pero no puede asfaltar una calle, porque eso no es mantenimiento. El municipio puede destapar bocas de tormenta, pero no puede construir bocas de tormenta nuevas, porque ya no es mantenimiento. Pero todo es caso a caso y con mucha dificultad. Por eso quería que ustedes supieran que también tenemos un problema

con las competencias; quizás se podría afinar o buscar una alternativa. Es muy difícil y no tiene solución en el mundo.

Creo que para la ley de municipios, la Ley N° 19.272, se apeló al derecho comparado pero, a veces, uno saca una cosa de una ley, otra cosa de otra ley y, cuando hace el conjunto, empieza a haber discordancia. De todas maneras, pienso que se podría mejorar.

SEÑORA DÍAZ (Susana). No sé si queda alguna duda con respecto a la clarísima exposición del doctor Vera.

Tengo alguna reivindicación para hacer. Realmente, estoy acostumbrada a otro tipo de forma de trabajo y de relacionamiento con el Parlamento. Siempre hemos participado en todo lo que competía al organismo al que yo pertenecía y, por lo tanto, me extrañó que el Tribunal de Cuentas nunca hubiera sido invitado a participar, sobre todo en las leyes de presupuesto, que tienen que ver con administración financiera de cualquier parte del Estado como persona pública mayor.

En estos casos, como por el que nos está llamando ahora la Comisión por lo cual estamos agradecidos , quisiéramos colaborar no digo en la redacción que, si es posible, por supuesto que nos ofrecemos porque no queremos interpretar. Lo más difícil es interpretar a un legislador. Salvo que haya habido una interpretación auténtica en la discusión parlamentaria, nosotros tenemos que hacer lo que nos parece que es más sensato. Por lo tanto, quizás hasta no sea igual en todos los municipios o las intendencias, y dé la impresión de que tenemos algún sesgo o algún cariño particular por alguno cuando, en realidad, hay una sutileza que hace la diferencia.

Queremos ofrecer la experiencia que tiene, tanto la parte de auditoría como de jurídica, con respecto a lo que ha visto, tratado y estudiado en los problemas que se han planteado y que, quizás, encontramos sin solución. Y, si no tenemos solución, observamos, porque no tenemos más remedio. Cuando hay vacíos imposibles de definir, tenemos que hacerlo y nos duele mucho.

Reitero que queremos ofrecer nuestras capacidades para trabajar junto a ustedes y tratar de que salga. Si bien no va a salir perfecto hace unos cuantos años que estoy convencida de que, por más que queramos, siempre nos queda algo , por lo menos vamos a tener una participación más activa y una proactividad para el momento en que haya que solucionar alguna cosa que no habíamos previsto, y que podamos hacerlo de la forma más rápida posible.

Por lo tanto, a las órdenes.

SEÑORA PRESIDENTA. Muchas gracias por la disposición.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar). En primer lugar, quiero agradecer la exposición, porque ha sido brillante. Hemos aprendido una barbaridad. Tal vez eran conceptos que más o menos los teníamos, pero no con la claridad que los acaban de presentar.

En segundo término, quiero agradecerles que se ofrezcan a trabajar junto con nosotros, porque realmente este es un tema de una ley que, como decimos siempre, se votó con algunas incertidumbres pero, por sobre todo, no puede fracasar porque, si fracasa, nunca más vamos a tener otra ley de descentralización o lo que fuera.

En tercer lugar, agradecemos la definición de los conceptos de "desconcentración" y "descentralización".

En cuarto término, por supuesto que entendemos máxime quienes tenemos historia de haber sido intendentes que hay que trabajar en conjunto y que a veces eso no es fácil, porque acá estamos repartiendo una cuota de poder del intendente, de los alcaldes, de los concejales y cuando hay diferencias, es imposible. Nuestro caso, el de Río Negro, es muy claro; los municipios solamente tienen dos competencias: la recolección de residuos y la del cementerio. Estos son los únicos casos en que el municipio tiene potestad de actuar.

En base a lo que se votó en el presupuesto y nosotros lo advertimos en sala están sujetos a jerarquía; y eso se dijo en la primera comparecencia que tuvo el intendente en la junta departamental. Hoy convocamos al Tribunal de Cuentas para definir el concepto de ordenadores primarios y secundarios y, en verdad, creo que

ahora agregamos doscientas cosas más que deberemos arreglar aparte de ese tema. Cuando discutimos el tema decimos que en la ley están las acciones, las atribuciones, las competencias, pero resulta que no están claras y es un tremendo lío.

Vuelvo a felicitar a las autoridades del Tribunal por su exposición, agradeciéndoles su presencia.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar). Quisiera hacer algunas precisiones.

Me parece que hace bien el Tribunal al hablar del espíritu del legislador que aprobó la ley, pero la interpretación le corresponde al propio legislador y tenemos dificultades. Ustedes son la garantía en el seguimiento del proceso de aplicación de la norma establecida en el Tocaf, pero la vocación y la decisión política de hacia dónde va la descentralización es un tema que está en tensión; es un asunto no resuelto.

Hace bien el Tribunal en advertir las dificultades que existen, pero creo que eso es parte de la discusión de carácter político que este Parlamento aún se debe dar. Digo esto para evitar caer en afirmaciones contundentes, porque creo que están en vilo por la funcionalidad del proceso de descentralización incipiente. Recién a partir de la reforma del 96 se empiezan a disponer recursos presupuestales hacia las intendencias, sobre la base de variables medibles, que permite reglas del juego; y posteriormente a la creación del tercer nivel de gobierno, hay partidas especiales que se transfieren por encima del 3,33% de la recaudación, que son definiciones de carácter político, que van destinadas a los municipios.

Yo creo que es muy importante esta reunión y pienso que se va avanzar mucho en el transcurso del tiempo en la medida en que acordemos políticamente hacia dónde va la descentralización. Sin esa decisión, no hay forma de normatizar nada: la norma entraría en conflicto con las visiones políticas que existen dentro de esta Comisión y entre los diferentes actores.

Creo que hay una discusión profunda con respecto al rol de los gobiernos departamentales en lo que tiene que ver con la descentralización. En ese sentido, hay actuaciones legítimas, en observancia de la ley, respecto a competencias que tiene la intendencia, cuando son observadas por el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, al construir viviendas, y no me alarma lo que sucede. El proceso de descentralización y la tensión continúan y el Estado, la Constitución y sus leyes tendrán que resolver aspectos de transferencia de competencias o no, como sucede entre la intendencia y los gobiernos locales. Podemos tomar ejemplos especiales de municipios en los que las competencias solo pasan por el cementerio anoche vi una película brasilera sobre alguien que quería ser alcalde a partir de la construcción de un cementerio y la recolección de residuos, pero hay una puja permanente de los gobiernos locales para tener mayores competencias en la gestión del territorio. Claro que ahí la discusión no le corresponde al Tribunal, porque no conocemos las capacidades que tiene cada departamento. Adviértase que hay departamentos en que los recursos nacionales son del 55% o del 60% y el 55% se lo lleva el Rubro 0. Entonces, algunos mecanismos como la contratación de obras o servicios que han sido reglamentados y son muy estrictos pueden jaquear un presupuesto. El Parlamento Nacional para endeudarse tiene que votar topes de deudas; el intendente, ordenador primario de gastos, puede reiterar el gasto y llevar los niveles de déficit a guarismos escandalosos. Entonces, no creo que sea contra la descentralización plantearse que los municipios tengan mecanismos de control, cuya referencia a ese tercero de que se habla sea el presupuesto, y que los programas sean más específicos: quizás el Parlamento deba legislar en esa materia.

Yo a esto lo veo como parte de un proceso: creo que el informe ha echado mucha luz sobre la apreciación del Tribunal de Cuentas ante la definición de los ordenadores primario y secundario. Ahora, nosotros no hemos podido encontrar en la rendición de cuentas de 2015 vamos a mirar de vuelta cuándo vuelve a ser alguien dependiente.

(Interrupciones)

—Lo buscamos por todos lados…

(Interrupciones)

—Ahora tenemos los números y lo vamos a buscar de vuelta para precisar cuál es la modificación que se hizo en la ley de descentralización.

También es cierto que no es solo un problema de ley. Hay intendencias que transfieren competencias a los gobiernos locales y programas presupuestales que van más allá de lo que establece la propia ley. En ese sentido, agradecemos mucho esta apreciación técnica, muy rigurosa, que no cabe duda que será de mucha ayuda en la medida en que nos planteemos legislar para universalizar y avanzar más en una realidad que es muy compleja y diversa en el país. Pero quiero decir que la definición del proceso de descentralización aún no tiene acuerdo en el Parlamento y significó una gran puja en la correlación de fuerzas para que saliera esto que para mí es un avance significativo, si bien genera nuevos conflictos que nos obligarán a seguir buscando respuestas para avanzar.

Ahora, no creo que nuestra descentralización pueda ser la copia de la española, por la dimensión y por la escala humana, porque las autonomías no se sostienen; no lo establecen la ley, ni la propia Constitución, salvo en el segundo nivel de gobierno, que es el departamental. Es muy difícil imaginarse en nuestro departamento o en buena parte de él, en nuestro territorio, que cada municipio sea capaz de llevar adelante una licitación para la recolección de residuos, mantenimiento del alumbrado público, bacheo o mantenimiento de calles. Eso sería reproducir burocracia e implicaría un altísimo costo que se minimiza en la medida en que exista acuerdo político y planificación estratégica de la inversión. En ese sentido, quizás tengamos que pensar en cómo esos programas son ejecutados por los municipios, que son el ordenador de gasto el alcalde aparece como ordenador de pago , en definitiva, como parte de una decisión estratégica. Creo que esto nos va a ayudar desde el punto de vista legal a buscar formas de modificar la ley, si ello fuera posible. Ahora, yo no sería tan optimista; esto lo quiero decir, independientemente de la inyección de estímulo que nos dio quien nos informó, porque este es el estado unitario que tenemos, no es un estado federal y tiene algunas dificultades constitucionales.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Quiero plantear mis excusas por no haber estado presente durante toda la sesión porque tenía otra reunión de comisión en el mismo horario: avisé que no podría concurrir pero, por suerte, por lo menos llegué a saludarlos.

Ya habíamos planteado este asunto en la reunión anterior, cuando hablamos del tema del ordenador del gasto. Las modificaciones que ha tenido el concepto, comienzan a partir de la primera ley de descentralización y creación de los municipios. Luego vino la modificación que tuvieron en el año 2014 y también la vuelta atrás, en cierto término, con respecto a los recursos. Obviamente ahí no se hablaba de ordenador primario o secundario, sino simplemente del orden de los recursos y sobre eso nos remitimos a lo que dijimos en la reunión anterior.

En esta Comisión hemos reiterado en todas, o en casi todas las sesiones, que la modificación constitucional del año 96 tuvo la gran virtud de crear la posibilidad de constituir un tercer nivel de gobierno, pero sin modificar el resto de la Constitución. O sea, se dijo que se podía crear un tercer nivel de gobierno, pero el resto de la Constitución, en particular las autonomías de los gobiernos departamentales y la atribuciones que tienen tanto el ejecutivo departamental como la junta departamental, no se relacionaban con él y lo dejaba librado a la ley. La ley siempre ha tenido que manejarse con ese fino equilibrio para respetar la atribuciones que le da la Constitución a los gobiernos departamentales, ejecutivo o legislativo, y su interés ya manifiesto en esa modificación constitucional, de crear gobiernos de cercanía, pero los grados de autonomía y de ejecución presupuestal tienen mucho que ver con lo original.

Más allá de respetar la Constitución, la legalidad o sea todas las leyes que tenemos , hay un tema de voluntad política. Sin la voluntad política de descentralizar, desconcentrar las decisiones, seguramente no se avanzará mucho.

Quiero decir que voy a leer con interés la versión taquigráfica de las palabras de los miembros del Tribunal de Cuentas, a quienes volvemos a agradecerles su participación.

SEÑOR VERA (José Luis). Yo me anoté tres puntualizaciones, que me parecieron muy interesantes, que hizo el ex intendente de Maldonado, diputado Óscar de los Santos, quien ahora no está en sala.

En primer lugar, el diputado habló de las observaciones que hace el Tribunal de Cuentas a las competencias de las intendencias en materia de construcción de viviendas. En ese sentido, lo único que quiero decir es que eso tiene una solución facilísima: que una ley les otorgue esa competencia, porque el tribunal observa a las intendencias por construir viviendas ante la no existencia de una ley; los organismos públicos solamente pueden hacer aquello que la ley les autoriza. Todas las intendencias construyen viviendas y todas han

recibido observaciones del tribunal, en determinadas condiciones que no viene al caso que explique ahora, pero eso tiene una solución legislativa muy fácil y que no tiene nada que ver con los municipios. Me refiero a una ley que diga que las intendencias podrán construir viviendas en determinadas condiciones, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, o lo que fuera. Eso ya nos alcanzaría para no tener que observarlas.

(Interrupciones)

—No quise entrar en qué temas el tribunal observa. Hay una posición interna del tribunal que sostiene que en materia de realojos se puede actuar por aplicación de la Constitución que establece el deber de salubridad de la población. De ahí inferimos que la salubridad también pasa por la vivienda digna, por lo que se podría hacer realojos y construir viviendas con ese objetivo, por la salubridad que menciona la Constitución. De todas formas, lo mejor es una ley que de plano les adjudique esa competencia, para liquidar de plano el problema, una ley que no existe ahora.

El segundo tema que el diputado De los Santos mencionó al pasar y que también me interesó , tiene que ver con las licitaciones. Quiero destacar que los municipios evidentemente no tienen infraestructura para tramitar licitaciones públicas o abreviadas; no tienen comisiones asesoras, etcétera. Lo que sucede en la práctica es que utilizan los servicios que existen en las Intendencias. Las Intendencias les brindan toda la estructura y el know how porque tienen comisiones asesoras de adjudicaciones. Después el Municipio ordenará el gasto, compartirá el dictamen de la comisión asesora o no, porque por razones fundadas puede apartarse, pero la infraestructura la tiene en la Intendencia.

Lo otro que quería mencionar es un problema propio del Tribunal. La Constitución dice que la intervención es preventiva. ¿Cómo funciona la intervención preventiva de gastos en un Municipio que está a 150 kilómetros de una capital de departamento? Algunos departamentos han designado contadores, que ejercen la función de contadores delegados, para ocuparse de esos Municipios alejados. Canelones ha designado una cantidad de contadores delegados porque tiene una cantidad enorme de Municipios. Treinta y Tres, que tiene solo dos Municipios, designó contador delegado para ocuparse de eso. Pero no es solo designar, porque a veces en una localidad pequeña, un Municipio de 150 kilómetros, parece un exceso designar un contador designado, que a veces no existe en la zona, para el contralor de gastos en una intervención preventiva. El ideal es estar online, el ideal es que un Municipio que no tiene una contaduría propia utilice la contaduría de la Intendencia y esté online, y ahí puede hacer todo. Online puede ordenar un gasto y el contador delegado intervenirlo desde la Intendencia viendo las disponibilidades presupuestales. Nos han dicho que en algunos lugares eso ni siquiera existe, pero lo estamos viendo. En algún momento tuvimos la intención de hacer una inspección de todos los Municipios del país materialmente es imposible para el Tribunal con los recursos humanos que tiene , de recorrer y auditar por lo menos una vez por año a todos los Municipios del país, que son 112, aunque todos los años se agregan más, porque alguna Intendencia ha creado algunos. Sabemos que si lo hiciéramos, nos encontraríamos con situaciones irregulares que deberemos observar. El Tribunal ha hecho lo que pudo, como por ejemplo cursos con los contadores regionales. En Montevideo hizo algo muy bueno: citó a los electos de los Municipios, los invitó y les dio un curso. Lo tuvimos que hacer porque sabíamos que en paralelo había cursos que hacía OPP, pero nosotros queríamos dar nuestra visión. No había mucha coordinación; eso que disputamos a los Municipios e Intendencias tampoco lo tienen muchos organismos con el Tribunal. Sabíamos que existían cursos en la OPP pero tuvimos que salir a hacerlos nosotros, y no nos dio para hacerlo en los diecinueve departamentos.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando). Agradezco la presencia de la delegación.

A diferencia del senador Lafluf Hebeich, me voy con más dudas de las que tenía. También me voy con algo que vengo afirmando desde hace tiempo: que este es un proceso que depende 100% de la voluntad política. No hay un instrumento legal que asegure que si mañana hay un cambio de gobierno en este país o de una orientación diferente a nivel de OPP, como ya pasó en este gobierno, el proceso de descentralización siga adelante, porque hay un montón de vacíos o de incapacidad de interpretar una ley que deja muchas cosas en el aire. Por ejemplo, en el período anterior, la descentralización se trató de hacer convengamos en que no va a haber descentralización hasta que no haya descentralización económica a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Vino un nuevo gobierno y le sacó lo que hacía. Ahora hay unas partidas a través de la OPP. No sabemos lo que va a pasar porque no hay algo que esté en la Constitución ni una base legal que lo sostenga. Indudablemente, si tenemos buena voluntad, aunque los tiempos son complicados, tendremos no

solo que tratar de definirlo como ordenador de gastos primario, secundario, especial, sino de darle un sostén a este proceso de descentralización.

Nosotros tenemos un paso previo, en el que tampoco hemos podido avanzar y por lo menos para mí es prioritario , que es tratar de solucionar temas viejos que tenemos con los ediles. Se decía que es injusto que se diga que son honorarios; ese es un proceso que tenemos Asti me mira porque sabe que voy a hablar de la ley Asti , un reclamo permanente de los ediles, porque determinados procedimientos, retribuciones, gastos o liquidaciones no están claros o bien establecidos. En esa línea recién hablábamos con Sebastián , vamos a recurrir a ustedes y tal vez los invitemos para pensar en conjunto cómo solucionarlo. La situación de los ediles es diferente porque ya está establecida, prevista, pero hay alcaldes que ya están peleando por la institucionalización, y es lógico que así sea. Es muy difícil que este proceso tenga marcha atrás. Puede fracasar, como decía el senador Lafluf Hebeich, pero está en nosotros darle los mecanismos para que eso no suceda. Me voy con el convencimiento de que esto está 100% atado a la voluntad política. Si no hay voluntad política, y el gobierno que viene decide cambiar las reglas del juego, pasan a ser Municipios 100% dependientes de la voluntad del intendente.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar). Cuando el Estado afecta a un tercero y ese tercero va contra el Municipio en una adjudicación o licitación, en una medida que puede dañar a un ciudadano o ciudadana, el proceso de recurso como ustedes establecen va hacia la Intendencia. Si fuera hacia el Municipio ¿cómo responde el Municipio, con bienes y con pagos de sanciones si una persona fue dañada? Lo pregunto sobre la primera lectura que se hace, que creo que es correcta, pero también por las dificultades que tenemos para poner una nueva institucionalidad que sea capaz de asegurar derechos y responder, porque asegurar derechos también es responder como Estado cuando se dañan intereses de terceros.

SEÑOR VERA (José Luis). Es muy interesante lo que manifiesta el diputado De los Santos. El planteo de condenas judiciales por actos que incurran en responsabilidad de los Municipios y que tengan que responder con cargo a rentas departamentales, de la Intendencia, es igual que cualquier otro organismo del Estado que es demandado, condenado, y responde Rentas Generales. No hay una caja para juicios en cada organismo público aislada del tesoro nacional o departamental en este caso. Esa es una dificultad que no es solo Intendencia Municipio, sino Estado organismos a nivel de todo. Pero hay responsabilidades personales que, como dice el Tocaf, pueden ser administrativas en este caso no las hay, porque se trata de personas electas, son integrantes de un concejo municipal , penales, que las tienen todas las personas en el Uruguay, y políticas. La ley de Municipios extendió el juicio político establecido en la Constitución de la República a los integrantes o concejales, por decir un nombre, de los Municipios. Solamente quiero decir que no ha habido mucha conciencia nosotros también estamos al tanto de lo que sucede en el interior y los Municipios de que la Juntas departamentales tienen un control político que pueden ejercer. No hemos visto llamados a sala a alcaldes o a Municipios. No lo hemos visto; de repente en algún lado se hizo.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando). Tenemos siempre la discusión de si se puede o no. No nos hemos puesto de acuerdo en eso.

SEÑOR VERA (José Luis). Yo entiendo que sí se puede. Todo el control de la actividad del Gobierno departamental, y el Gobierno departamental es todo, lo tiene la Junta departamental. La Junta departamental tiene potestades y puede llamar a sala. Es más, con esa norma que está en la ley de Municipios, que remite a juicios políticos, la Junta, con determinado porcentaje de votación estoy hablando de memoria, porque no lo repasé , puede acusar a integrantes de un Municipio, o a todos los integrantes de un Municipio, ante el Parlamento, para que se les haga juicio político y destituirlos. Es una vía de destitución como también tiene la Junta respecto al intendente y a los propios ediles. Quiero aclarar que la doctrina ha dicho que ese artículo que está en la ley de Municipios y extiende el juicio político a los miembros de los Municipios, es inconstitucional. Dicen los constitucionalistas que la Constitución da el elenco de personas sometidas y la ley le introduce a la Constitución alguien más en ese elenco. Los doctrinos dicen que ese elenco es taxativo y que se está ampliando por medio de una ley. Eso lo han dicho y lo han escrito en algunos libros. Pero si no fuera por esa norma, si prosperara la tesis de que es inconstitucional, los miembros de un Municipio serían intocables. Es la única responsabilidad política que está en la ley que puede ser discutible si es constitucional o no ; si no estuviera, serían impunes.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar). Tengo una diferencia importante con el señor diputado Castaingdebat, y es justamente lo que nosotros queremos lograr en esta Comisión. Sabemos que no va a ser el 100%, pero

tenemos que intentar que lo menos posible quede librado a la voluntad política de quienes sean intendentes. Entendemos que tienen que trabajar en conjunto. No siempre la descentralización el mío es un departamento chico se logra partiendo el país en doscientos mil pedazos, muchas veces es al revés. Queremos lograr que lo máximo posible quede expreso, puesto y claro.

SEÑOR ASTI (Alfredo). Agradezco al doctor Vera que me dé una razón más para decir que cuando se modificó la Constitución y se previó el tercer nivel de gobierno no se tocó el resto.

Me perdí casi toda la exposición del Tribunal, y no sé si esto ya se ha planteado, pero quiero saber si hay alguna norma legal que entiendan necesaria para el contralor de los Municipios, para evitar reiteraciones de gastos que no sean necesarias, como lo hicimos en la rendición de cuentas. Estamos tratando de actualizar el funcionamiento y financiamiento de los Municipios a la luz de las reuniones que hemos tenido con ellos y sería un insumo importante que nos dijeran con qué dificultades se pueden llegar a encontrar cuando tengan la posibilidad de controlar el 100% de los Municipios. Si estas dificultades, como las que plantearon en cuanto a la construcción de vivienda por los Gobiernos departamentales, pueden resolverse con una serie de normas que eviten conflictos y sigan aumentando el número de observaciones que llegan a la Asamblea General para que nunca las trate, bienvenido sea.

SEÑORA DÍAZ (Susana). Estamos trabajando para tratar de arreglar algunas cosas de aquello que se presentó en la última rendición de cuentas, que se hizo un poco sobre la marcha.

Reitero que quedamos a las órdenes y les agradecemos por habernos invitado. Realmente es bueno este intercambio para que ustedes vean los problemas que tiene el Tribunal. Como les decía, no queremos interpretar o, por lo menos, queremos interpretar lo menos posible. A veces nos resulta inconveniente que haya diferencias entre las acciones de las diferentes intendencias porque nos impiden aprobar algunas cosas que en otras sí se pueden aprobar. El tema de los presupuestos diferentes nos pone en una disyuntiva de por qué no todas, pero no es nuestra tarea coordinar. Hoy tenemos la posibilidad de manifestarlo acá para que ustedes lo consideren y quedamos a las órdenes en lo que necesiten de todo el grupo.

SEÑORA PRESIDENTA. Reiteramos nuestro agradecimiento. Seguramente, esta no sea la última vez que estemos en consulta.

Se levanta la reunión.